

Internationale Trends der Wahlsystementwicklung

Nohlen, Dieter

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Nohlen, D. (2005). Internationale Trends der Wahlsystementwicklung. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 34(1), 11-26. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-60879>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>

Dieter Nohlen (Heidelberg)

Internationale Trends der Wahlsystementwicklung

In Wahlsystemfragen gibt es keinen Stillstand. Besonders im Zuge der dritten Welle der Demokratisierung hat es viele Wahlsystemwechsel gegeben. Aber auch in einigen gestandenen Demokratien fanden grundlegende Wahlreformen statt. Der Beitrag fragt nach allgemeinen Tendenzen der Wahlsystementwicklung auf der Ebene der Wahlsystemtypen. Er stellt die multidimensionalen Funktionsanforderungen an Wahlsysteme heraus und fragt danach, welche Wahlsystemtypen ihnen am ehesten gerecht werden. Sodann werden die Entwicklungen nach Regionen aufgezeigt. Der beobachtete gewisse Trend zu kombinierten Wahlsystemen wird mit der höheren Funktionsleistung dieser Wahlsysteme erklärt, ohne andere Faktoren, welche die Wahl oder das Design von Wahlsystemen bestimmen, zu vernachlässigen.

Keywords: Demokratisierung, Wahlen, Wahlsystemtypen, Wahlreformen, Bewertungsmaßstäbe für Wahlsysteme

democratisation, elections, types of electoral systems, electoral reforms, evaluation of electoral systems

1. Einleitung

Die internationale Wahlsystemlandschaft ist vielfältiger geworden. Als Folge der dritten Welle der Demokratisierung (Huntington 1991), der Systemwechsel von autoritären und totalitären Regimen zur Demokratie, die sich zwischen 1974 und 1990 vollzogen, sind viele neue Wahlsysteme hinzugekommen. Regional betrifft dies vor allem Mittel- und Osteuropa, wo unter kommunistischer Herrschaft einheitlich nach absoluter Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen gewählt worden war, mit der Transition jedoch das Wahlsystem gewechselt wurde. In den anderen Weltregionen blieb man in den jungen Demokratien häufig jenen Wahlsystemen treu, die in demokratischen Phasen vor der Errichtung autoritärer Regime angewandt worden waren. Aber es gibt bemerkenswerte Ausnahmen, auf die später eingegangen wird. Die größere Vielfalt ist

Ausdruck der Tatsache, dass fast nirgends klassische Wahlsysteme eingeführt wurden, die wenig interne Varianz aufweisen. Zu den klassischen Wahlsystemen zähle ich die relative und die absolute Mehrheitswahl sowie die reine Verhältniswahl, also jene Wahlsysteme, zu deren Auswirkungen Maurice Duverger seine deterministischen Aussagen wagte, die noch immer quasi obligatorischer Referenzpunkt der wissenschaftlichen Beschäftigung mit Wahlsystemen sind.¹

Die größere Vielfalt stellt erhöhte Anforderungen an die Disziplinen, die sich fächerübergreifend mit den Wahlsystemen beschäftigen. Arend Lijphart (1984) hatte den Stand der Wahlsystemforschung in vielerlei Hinsicht kritisiert, ehe sich mit dem weltpolitischen Umbruch und der dritten Welle der Demokratisierung die eben beschriebene neue Situation ergab. Was Lijphart damals feststellte, gilt noch heute: Es fehlt an einer einheitlichen Begrifflichkeit und einheitlichen Maßstäben. Ohne solche verharret ein

Überblick über die internationale Wahlsystementwicklung in der puren Beschreibung einzelner Spezies von Wahlsystemen. Für den nachfolgenden Überblick gilt es deshalb zunächst, typologische Markierungen vorzunehmen, welche die Feststellung allgemeiner Trends erst gestatten. Des Weiteren empfiehlt es sich, mit der typologischen Erfassung der weltweiten Wahlsystementwicklung axiologische Überlegungen zu verknüpfen. Dazu bedarf es einheitlicher Bewertungsmaßstäbe, die aus der Betrachtung der Empirie und ihr zugrunde liegender Leitideen allgemein gewonnen und auf die beobachteten Entwicklungen evaluierend angewandt werden.

2. Typen von Wahlsystemen

Auf welchem Abstraktionsniveau soll die wissenschaftliche Debatte über Wahlsysteme geführt werden? Ich empfehle die Ebene der Wahlsystemtypen. Die Repräsentationsprinzipien Mehrheitswahl und Verhältniswahl, die in der Vergangenheit die Welt der Wahlsysteme aufteilen, sind zu grobe Kategorien, die zu viele in ihren Auswirkungen unterschiedliche Wahlsysteme enthalten, so dass unter ihrer Verwendung kaum noch wissenschaftlich haltbare Generalisierungen möglich sind. Ich unterscheide folgende Wahlsystemtypen, deren Merkmale, soweit sie nicht aus ihrer Bezeichnung bereits hervorgehen, noch später erläutert werden: (1) relative Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen, (2) absolute Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen, (3) Mehrheitswahl mit Minderheitenrepräsentation in Mehrpersonenwahlkreisen, (4) Mehrheitswahl in kleinen Wahlkreisen, (5) Mehrheitswahl mit proportionaler Zusatzliste bzw. segmentierte Wahlsysteme, (6) Verhältniswahl in Mehrpersonenwahlkreisen, (7) kompensatorische Verhältniswahl, (8) personalisierte Verhältniswahl mit Sperrklausel, (9) *single-transferable vote system* (das System übertragbarer Einzelstimmgebung) und (10) reine Verhältniswahl.

Die Zahl der Wahlsystemtypen endet natürlich nicht gerade bei zehn. Es sind pragmatische Gründe, die für eine begrenzte Zahl von

Typen sprechen. Ihre Bildung dient komparativen analytischen Zwecken. Wichtig ist, dass sie möglichst viele der weltweit angewandten Wahlsysteme erfassen und dass mit ihnen auch generelle Trends in der Wahlsystementwicklung aufgezeigt werden können. Ein einzelner Fall, der in die Typen nicht integriert werden kann, wie beispielsweise das Zweierwahlkreissystem, das nur in Chile angewandt wird, macht noch keinen Trend. Ordnet man die Wahlsystemtypen nach Mehrheitswahl und Verhältniswahl, dann fallen die ersten fünf der Mehrheitswahl, die zweiten fünf der Verhältniswahl zu. Für die Kennzeichnung des weltweiten Trends in der Wahlsystementwicklung ist die Unterscheidung klassischer und kombinierter Wahlsysteme noch wichtiger. Als genereller Trend lässt sich nämlich feststellen, dass die klassischen Wahlsysteme (relative und absolute Mehrheitswahl sowie reine Verhältniswahl) eher rückläufig sind, während kombinierte Wahlsysteme (wie etwa die personalisierte Verhältniswahl und deren Varianten) sich ausbreiten.

Welchen Grund mag das haben? Die klassischen Wahlsysteme geben wenig Spielraum für spezifische Designs, welche verschiedenartige Interessenlagen und Kontexte berücksichtigen sowie abgestufte Wirkungen hervorrufen können. Bei der relativen Mehrheitswahl beispielsweise liegen die technischen Elemente fest. Was bei ihrer Anwendung variieren kann, ist die Wahlkreiseinteilung nach Gesichtspunkten territorialer Repräsentation oder einer solchen, die den Gleichheitsgrundsatz im Wahlrecht entweder leugnet (etwa beim *gerrymandering*, der nach parteipolitischen Gesichtspunkten vorgenommenen Wahlkreiseinteilung) oder ernst nimmt (und die Wahlkreiseinteilung unabhängigen Kommissionen überträgt). Hingegen besteht bei den kombinierten Wahlsystemen viel Spielraum für an den Kontext und die Wirkungserwartungen an Wahlsysteme angepasste Designs. Dieser Spielraum ist so groß, dass es sinnvoll ist, die häufig für die nicht-klassischen Wahlsysteme verwendete Residualkategorie der *mixed systems* aufzubrechen und zwischen segmentierten Wahlsystemen, personalisierter Verhältniswahl und kompensatorischer Verhältniswahl zu unterscheiden.²

3. Bewertungsmaßstäbe von Wahlsystemen

Wenn wir bei einem Überblick über Trends in der internationalen Wahlsystementwicklung nicht in der reinen Deskription von Wahlreformen verharren wollen, so müssen wir nach den leitenden Ideen fragen, welche in Reformprozessen zum Tragen kommen. Solche leitenden Ideen sind historischem Wandel unterworfen. Da Wahlsysteme veränderten Zielvorgaben in unterschiedlicher Weise gerecht werden, können veränderte Funktionserwartungen an Wahlsysteme in dem Maße, wie nicht andere Faktoren (etwa jene machtpolitischer Natur) für deren Wahl bestimmend sind, den Wechsel zwischen Wahlsystemen erklären helfen.

In der Tat ist ein Wandel in den Zielvorgaben festzustellen, die gemeinhin an ein Wahlsystem gestellt werden und die auf Optionen in der Wahlsystemfrage entscheidenden Einfluss haben. Lassen wir unrealistische Erwartungen sowie die angesprochenen rein macht- bzw. parteipolitische Erwägungen außer Acht, die freilich die häufig verhüllte Antriebskraft für Reformdebatten und -initiativen sind, so ergeben sich im Wesentlichen fünf funktionale Anforderungen an Wahlsysteme, die weltweit in Wahlsystemdebatten eine Rolle spielen:

(1) *Repräsentation* – und zwar in zweierlei Hinsicht: zum einen im Sinne einer Vertretung aller relevanten gesellschaftlichen Gruppen, einschließlich von Minderheiten und Frauen, in den gewählten Vertretungsorganen; zum anderen im Sinne einer fairen Repräsentation, d. h. einer annähernd spiegelbildlichen Repräsentation der gesellschaftlichen Interessen und politischen Meinungen im Parlament. Parameter einer angemessenen Repräsentation ist der Grad der Proportionalität von Stimmen und Mandaten. Allzu große Abweichungen von der Proportionalität werden häufig als repräsentationstheoretisch problematisch betrachtet.

(2) *Konzentration* und *Effektivität* – im Sinne einer Aggregation gesellschaftlicher Interessen und politischer Meinungen zum Zwecke politischer Entscheidungsfindung und Handlungsfähigkeit des Gemeinwesens. Wahlen werden als Akt der politischen Willensbildung be-

griffen, nicht als Instrument zur Abbildung der in der Wählerschaft vorherrschenden Meinungen. Parameter der angemessenen Konzentrationsleistung eines Wahlsystems sind zum einen die Zahl bzw. der reduzierende Effekt, den das Wahlsystem auf die Zahl der Parteien ausübt, die Parlamentsmandate erhalten, zum anderen die Bildung stabiler Einpartei- oder Koalitionsregierungen. Instabile Regierungsverhältnisse infolge von Vielparteiensystemen werden häufig als politisch ineffektiv und problematisch betrachtet. Häufig wird befürchtet bzw. die These vertreten, dass Verhältniswahl politische Instabilität hervorruft. Diese Folge muss allerdings nicht eintreten. Die Einführung von Proporzelementen in bestehende Wahlsysteme kann etwa so gestaltet sein, dass nicht nur die Regierungsstabilität nicht gemindert wird, sondern dass mit einer solchen Reform die Legitimität der politischen Repräsentation erhöht und damit die politische Stabilität in Form der Systemstabilität, der Stabilität der Demokratie, gesteigert wird.

(3) *Partizipation*: Hier geht es nicht um Partizipation im allgemeinen Sinne – denn Wahlen stellen ja für sich bereits einen Akt politischer Partizipation dar, ohne den Demokratie nicht denkbar ist –, sondern um mehr oder minder große Möglichkeiten der Wählerinnen und Wähler, ihren politischen Willen zum Ausdruck zu bringen und nicht nur unter Parteien, sondern auch unter Personen auszuwählen. Konkret geht es um die Alternative Personenwahl *versus* Parteienwahl/Listenwahl. Parameter der angemessenen Partizipation in diesem engeren Sinne ist die Frage, ob und (wenn ja) inwieweit ein Wahlsystem die Personalstimmgebung ermöglicht. Ist sie gänzlich ausgeschlossen, etwa in Form der starren Liste, wird dies häufig partizipationstheoretisch als problematisch begriffen.

(4) *Einfachheit*: Diese funktionale Anforderung hat den Charakter einer Richtlinie, da Wahlsysteme, die versuchen, den Kriterien Repräsentation, Konzentration und Partizipation gleichzeitig gerecht zu werden, unweigerlich komplizierter sind als Wahlsysteme, die nur eine der Funktionen zu erfüllen versuchen. Man darf das Kriterium der Einfachheit folglich nicht

überstrapazieren und Wahlsysteme primär danach beurteilen, ob die Wählerinnen und Wähler das Wahlsystem, nach dem sie wählen, beschreiben können. Viele nützliche Dinge des Alltags benutzen die Bürgerinnen und Bürger, ohne zu wissen, wie sie funktionieren. Dennoch ist es erstrebenswert, dass Wählerinnen und Wähler die Funktionsweise des Wahlsystems verstehen und nachvollziehen können, was mit ihrer Stimme geschieht.

(5) *Legitimität*: Dieses Kriterium schließt insofern alle anderen ein, als es sich auf die allgemeine Akzeptanz der Wahlergebnisse und des Wahlsystems bezieht – und damit auf die Zustimmung zu den Spielregeln des demokratischen Systems. Es ist nicht immer gewährleistet, dass der Konsens in ein Wahlsystem, das nach den genannten Bewertungsmaßstäben beurteilt gute Dienste leistet, heranwächst oder aufrechterhalten bleibt.

Bezeichnend für die neuere weltweite Wahlsystementwicklung ist nun, dass die verschiedenen Funktionen nicht mehr so eindeutig nach dem Muster des Entweder-oder in Debatten und Reforminitiativen zum Ausdruck gebracht werden, sondern mehr nach jenem des Sowohl-als-auch. In den jüngeren Debatten und Reforminitiativen kommt es im Design von Wahlsystemen vermehrt darauf an, die Erfüllung der genannten Funktionen gleichzeitig im Auge zu behalten. Die Zielvorgaben an Expertinnen, Experten und Expertenkommissionen weisen eindeutig in diese Richtung, wie exemplarisch der Auftrag an die Jenkins-Kommission in Großbritannien Ende der 1990er Jahre belegt: „The Commission shall observe the requirement for broad proportionality, the need for stable Government, an extension of voter choice and the maintenance of a link between MP's and geographical constituencies“ (Independent Commission on the Voting System 1998). Es sollen Repräsentation, Effektivität und Partizipation zugleich berücksichtigt werden. Die Entwicklung der Wahlsysteme steht in enger Verbindung mit diesem Wandel in den an Wahlsysteme gestellten Funktionsanforderungen. Wurde früher primär vorrangig von Mehrheitswahl und Verhältniswahl sowie von den ihnen

jeweils zugeschriebenen spezifischen Vorzügen ausgegangen, so nun eher von multidimensionalen Vorgaben, und es wird danach geschaut, welche Wahlsystemtypen ihnen am ehesten entsprechen können.³

Diesem Wechsel entspricht auch die Veränderung in der Terminologie: In der Wahlsystemfrage handelt es sich nicht mehr um die Wahl (*choice*; Lijphart/Grofman 1984) zwischen Wahlsystemen, die entweder die eine oder die andere Zielvorstellung favorisieren, sondern um das Design (Lijphart/Waisman 1996; International IDEA 1997) von Wahlsystemen, das verschiedene Zielvorgaben berücksichtigt und dem Kontext angepasst ist.

4. Funktionale Anforderungen und Wahlsystemtypen

Angesichts dieses Wandels fragt sich, welche Wahlsysteme den Funktionserwartungen im multidimensionalen Setting am ehesten entsprechen können. Das Ergebnis dieser Prüfung ist ein weiterer Schritt, um *Trends* in der weltweiten Wahlsystementwicklung verstehen zu können. Zu diesem Zweck charakterisieren wir die geläufigsten Wahlsystemtypen nach den drei wichtigsten Funktionsanforderungen und Bewertungsmaßstäben.

(1) Die relative Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen erfüllt besser als alle anderen Wahlsysteme die Konzentrationsfunktion. Sie erleichtert nachweislich die Bildung einer absoluten Parlamentsmehrheit für eine Partei. Ein Großteil absoluter Parlamentsmehrheiten resultiert aus der Disproportionalität zwischen Stimmen und Mandaten, welche die relative Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen hervorbringt. Die andere Seite der Medaille ist jedoch, dass dieses Wahlsystem nur in höchst ungenügender Weise der Repräsentationsfunktion Genüge tut. Kleinen Parteien ohne Wählerhochburgen wird die Möglichkeit einer parlamentarischen Repräsentation versagt. Mitunter gelangen selbst Parteien, die 20% der Stimmen erhalten, nicht ins Parlament. In weltweiter Bilanz fällt auch auf, dass häufig übergroße Parlamentsmehrheiten für die stärkste Partei zustande kommen. Gelegent-

lich sind Parlamente quasi oppositionslos. Bezüglich des Kriteriums der Partizipation wiederum wird die relative Mehrheitswahl insofern positiv bewertet, als die Wählerinnen und Wähler in ihrem Wahlkreis unter Personen auswählen. Freilich weisen wahlsoziologische Erkenntnisse darauf hin, dass sich in gut strukturierten Parteiensystemen auch in Einerwahlkreisen die Wahlentscheidung eher nach der Partei als nach der Person richtet. Die Funktionsweise des Wahlsystems ist leicht zu verstehen. Seine Legitimität beruht auf politischer Tradition und einem am britischen Parlamentarismus orientierten Demokratieverständnis. Allerdings stößt in etlichen Ländern die mangelhafte Repräsentationsleistung des Wahlsystems auf wachsende Kritik und begründet die Suche nach Alternativen. Besonders bemerkenswert sind die Abkehr von der relativen Mehrheitswahl in Neuseeland und die Reformbestrebungen in Großbritannien und Kanada.

(2) Die absolute Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen mit Stichwahl im zweiten Wahlgang bringt keine proportionale Repräsentation hervor und ist in der Konzentrationsleistung ambivalent. Das Wahlsystem kann zwar auch eine hohe Disproportionalität zwischen Stimmen und Mandaten erzeugen. Doch zielt der Verzerrungseffekt des Wahlsystems weniger darauf ab, dass eine Partei eine absolute Parlamentsmehrheit gewinnt, als vielmehr darauf, dass sich mehrere Parteien vor einem etwaigen zweiten Wahlgang zu einem Parteienbündnis zusammenschließen, um die Stichwahl (*ballotage*) zu gewinnen. Das Wahlsystem eliminiert also nicht kleine Parteien, sondern schützt diese aufgrund ihrer Bedeutung, die sie für Wahlallianzen im zweiten Wahlgang genießen. Insofern solche Allianzen nicht nur aus rein wahlstrategischen Gründen, sondern auch zum Zwecke der parlamentarischen Zusammenarbeit gebildet werden, übt die absolute Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen einen Konzentrationseffekt aus. Das Wahlsystem ist einfach zu verstehen und zu handhaben, auch wenn es im Falle einer Stichwahl eines zweiten Wahlgangs bedarf. Freilich ist hervorzuheben, dass gegenwärtig die absolute Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen bei Parlamentswahlen kaum zur Anwendung

kommt, nachdem im Transitionsprozess osteuropäischer Länder von ihr weitestgehend Abstand genommen wurde. Frankreich hält mit gutem Erfolg an ihr fest und dient als Modell, an dem sich Befürworterinnen und Befürworter des Systems orientieren, wenn das Wahlsystem gelegentlich als Reformalternative gehandelt wird (so von Sartori 1994).

(3) Die Verhältniswahl in Mehrpersonenwahlkreisen ist ein sehr häufig angewandtes Wahlsystem. Ihr wird zugeschrieben, die Repräsentationsfunktion einigermaßen gut zu erfüllen, obwohl sie keine hohe Proportionalität zwischen Stimmen und Mandaten hervorbringt. Sie übt insofern einen Konzentrationseffekt auf das Parteiensystem aus, als die Wahlkreise natürliche Hürden für kleine Parteien darstellen. Die Auswirkungen des Wahlsystems hinsichtlich Repräsentation und Konzentration hängen sehr von der Größe der Wahlkreise und von der Struktur des Parteiensystems selbst ab. In der Regel folgt die Wahlkreiseinteilung der politisch-administrativen Gliederung des Landes und ist daher zumeist weniger konfliktiv als etwa bei Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen, die aufgrund von natürlichen Bevölkerungsverchiebungen eine ständige Neuziehung der Wahlkreise erfordert und eine aktive Manipulation der Wahlkreise (*gerrymandering*) ermöglicht. Etwaige Ungleichheiten im Verhältnis von Wahlberechtigten und Abgeordneten zugunsten bevölkerungsarmer Regionen bzw. kleiner Wahlkreise können freilich Anstoß der Kritik sein. Auch die starren Parteilisten, die bei der Verhältniswahl in Mehrpersonenwahlkreisen häufig verwendet werden, rufen ständiges Missvergnügen hervor. Um diesem partizipations-theoretischen Mangel abzuhelpfen, werden die Listen gelegentlich lose gebunden bzw. Präferenzstimmen eingeräumt. Kritik wird dann häufig an der damit verbundenen Schwächung der Parteien laut. Ein Vorteil des Wahlsystemtyps ist, dass sehr spezifische Anpassungen möglich sind. Unter anderem zählen dazu auch zusätzliche nationale Listen, die das Verhältnis von Stimmen und Mandaten in der einen oder anderen Richtung gestalten können, wie sie vor allem in den osteuropäischen Ländern eingeführt wurden. In Reformdebatten hat sich das

Wahlsystem sehr häufig gegen vorgebrachte Alternativen behaupten können.

(4) Die reine Verhältniswahl erfüllt am konsequentesten die Forderung nach fairer Repräsentation. Doch geht dies auf Kosten der Konzentrationsfunktion und, da normalerweise starre Listen verwendet werden, auch auf Kosten der Partizipationsfunktion des Wahlsystems. Demgemäß richtet sich die Hauptkritik an diesem Wahlsystem darauf, dass es die Zersplitterung des Parteiensystems befördert und der Wählerstimme einen anonymen Charakter verleiht, da die Stimmenverrechnung auf nationaler Ebene erfolgt und somit andere Listenformen als die starre Liste praktisch nicht anwendbar sind. Auch wenn in Ländern mit einer ausgeprägten gesellschaftlichen Heterogenität und tiefen gesellschaftlichen Konflikten der Repräsentationsfunktion Vorrang vor den anderen Funktionen einzuräumen ist, wird die reine Verhältniswahl aufgrund negativer Erfahrungen (etwa in der Weimarer Republik) nur noch selten angewandt.

(5) Das segmentierte Wahlsystem erfüllt in den Teilsegmenten die unterschiedlichen Funktionen, und diese Auswirkungen werden im Gesamtsystem kumuliert. In den Einerwahlkreisen werden gegebenenfalls die Disproportionen hervorgerufen, welche die Konzentrationsleistung des Systems fördern, wie auch die Partizipationschancen gewährt, die Wählerinnen und Wähler zwischen Personen auszuwählen gestatten. Über das proportionale Segment werden Zielvorgaben der Repräsentation angesteuert. Dieses Wahlsystem ist einfach zu handhaben und wurde in den letzten Jahren in etlichen Ländern eingeführt.

(6) Die personalisierte Verhältniswahl mit gesetzlicher Sperrklausel ist ebenfalls ein Wahlsystem, das unterschiedlichen Funktionsanforderungen gerecht wird: Sie erfüllt die Repräsentationsfunktion durch die proportionale parlamentarische Vertretung all der Parteien, welche die Sperrklausel überwunden haben. Dabei ist die Höhe der Sperrklausel noch mit dem Repräsentationsprinzip der Verhältniswahl vereinbar. Sie genügt der Konzentrationsfunktion, indem sie sehr kleine Parteien vom Parlament ausschließt und damit die Bildung

parlamentarischer Mehrheiten erleichtert, die gemeinhin als Grundlage stabiler Regierungen in parlamentarischen Regierungssystemen gelten. Die Regierungen stützen sich gewöhnlich auf Koalitionsmehrheiten, die nicht künstlich über den Disproportionseffekt des Wahlsystems zustande kommen, sondern die tatsächlich die Mehrheit der Wählerstimmen verkörpern. Der Partizipationsfunktion genügt die personalisierte Verhältniswahl insofern, als Wählerinnen und Wähler einen Teil der Abgeordneten in Einerwahlkreisen wählen. Die personalisierte Verhältniswahl wird zwar verschiedentlich aufgrund ihrer vermeintlichen Kompliziertheit kritisiert. Gleichwohl gilt sie wegen ihrer Multifunktionalität als Reformmodell. Kein anderes Wahlsystem wird derart häufig als Reformalternative gehandelt; wie wir noch sehen werden, wurde es auch modifiziert in einigen Ländern eingeführt.

5. Die internationale Verteilung von Wahlsystemtypen und Reformtrends

Im Folgenden soll ein Überblick über die Reformtrends vor dem Hintergrund der Verbreitung der Wahlsystemtypen bei Parlamentswahlen gegeben werden. Ich untergliedere ihn nach Regionen, was sich nicht nur wegen der unterschiedlichen regionalen Wahltradition empfiehlt, aus der eine unterschiedliche Relevanz und Aktualität der Wahlsystemfrage resultiert. Ich habe an anderer Stelle darauf hingewiesen, dass in den gestandenen Demokratien grundlegende Wechsel, die das Repräsentationsprinzip beinhalten, rar sind (Nohlen 1984, 218; s. dem folgend auch Lijphart 1994, 52). Im Zuge der Transition zur Demokratie fand in Mittel- und Osteuropa fast überall ein solcher Wechsel grundlegender Natur statt, der jedoch am Beginn der demokratischen Entwicklung stand. Erst seither stellt sich auch für die jungen Demokratien dieser Region die Frage, ob die in der Transitionsphase etablierten Wahlsysteme aufrechterhalten oder reformiert oder gar ausgetauscht wurden (entgegen Sartori 1994, 28). Auch hinsichtlich der Frage nach den Auswirkungen von Wahlsystemen liegt eine regional

differenzierte Betrachtung nahe. Wie andernorts betont, sind die Auswirkungen von Wahlsystemen in außerordentlichem Maße von der Ausprägung der abhängigen Variable, der Parteiensysteme, und verschiedener Kontextfaktoren abhängig (s. Nohlen 2004b, 405ff.). In den gestandenen Demokratien sind die Parteiensysteme allgemein relativ gut institutionalisiert. Im Gegensatz dazu ist das Parteiengefüge in den jungen Demokratien häufig noch wenig fest strukturiert, die Volatilität hoch. Als einflussreiche Kontextvariable stößt der Typ des politischen Systems hinzu. Die Wahlsystemforschung hat sich auf parlamentarische Systeme konzentriert. In präsidentiellen Systemen gehen von den Präsidentschaftswahlen Wirkungen auf die Parlamentswahlen aus, ja das Wahlsystem zur Wahl des Präsidenten wirkt auf die Struktur der Parteiensysteme ein. Dieser Wirkungszusammenhang ist insbesondere für Lateinamerika, der Region mit ausschließlich präsidentiellen Regierungsformen, thematisiert worden (vgl. Payne et al 2002, 65ff.).⁴

5.1. Westliche Industrieländer

Mitte der 1980er Jahre konnte man meinen, die Wahlsystemfrage sei hinsichtlich des Repräsentationsprinzips in den westlichen Industrieländern zur Ruhe gekommen. Es schien so, als seien nicht nur die Parteiensysteme – nach der These von Stein Rokkan (2000, 298) – mit dem Beginn von *mass politics* „eingefroren“, sondern auch die Wahlsystemgrundtypen (Nohlen 1984, 17ff.; Lijphart 1994, 52). Anfang der 1990er Jahre kam es jedoch in drei Ländern, in Neuseeland, Italien und Japan – in den beiden letzten Ländern begünstigt durch krisenhafte Entwicklungen der politischen Systeme –, zu grundlegenden Wahlreformen, definiert als solche, in denen der Typ des Wahlsystems gewechselt wird. Die jeweiligen Wahlsysteme, die abgelöst wurden, waren in Neuseeland die relative Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen, in Italien die Verhältniswahl in Mehrpersonenwahlkreisen, in Japan das System der nicht übertragbaren Einzelstimmgebung in Viererwahlkreisen (SNTV), dessen Kern in der Wahl von Kandidat-

innen und Kandidaten, nicht von Parteilisten besteht, wobei jede Wählerin und jeder Wähler nur über eine Stimme verfügt (s. Klein 1998). In den drei Ländern wurden kombinierte Wahlsysteme eingeführt, dabei jeweils ein verschiedener Typ: in Neuseeland die personalisierte Verhältniswahl, in Italien die kompensatorische Verhältniswahl, in Japan das segmentierte Wahlsystem.

Schauen wir uns zwei Fälle näher an. Die neuseeländische Wahlreform gilt als besonders bemerkenswert, weil hier 1993 von der relativen Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen abgerückt wurde, von der noch wenige Jahre vorher behauptet worden war, dass sie in Verbindung mit der Repräsentation von Minderheiten das ideale Wahlsystem darstelle (Lijphart 1984, 213). Für den überraschenden Wechsel zur personalisierten Verhältniswahl – übrigens ziemlich getreu nach dem deutschen Modell – waren gewandelte Vorstellungen von der Qualität politischer Repräsentation entscheidend, die sich in den mehrdimensionalen Anforderungen von Repräsentation, Konzentration und Partizipation ausdrückten. Als auslösendes Moment kamen Probleme parlamentarischer Mehrheitsbildung hinzu, also Schwächeanzeigen der relativen Mehrheitswahl in der ihr zugeschriebenen Eigenschaft, für stabile Regierungsverhältnisse zu sorgen. Aber obwohl diese Reform gründlich wissenschaftlich vorbereitet wurde (s. Report of the Royal Commission 1986), waren es eher zufällige Begebenheiten und letztendlich zwei Referenden, welche die Reform ermöglichten, nachdem sich die politische Klasse nicht für die Wahlreform hatte entscheiden können (s. Richter 1999; zur Bewertung der Reform aus heutiger Sicht s. Lösche 2004).

In Italien war die Wahlsystemfrage schon über ein Jahrzehnt virulent, doch gingen die Reformvorstellungen so weit auseinander, dass eine Einigung weit entfernt schien. Erst die Krise des politischen Systems Anfang der 1990er Jahre eröffnete konkrete Realisierungschancen, insofern als diese ursächlich auf das geltende Wahlsystem abgewälzt wurde. Durch ein Referendum initiiert und vollzogen, ging Italien 1993 im Verständnis vieler einen zu Neuseeland um-

gekehrten Schritt von einem System der Verhältniswahl zur Mehrheitswahl. Richtig ist jedoch, dass das Land ein kombiniertes Wahlsystem einführt, das nur im Erscheinungsbild stark von den Einerwahlkreisen, in den Auswirkungen ebenso sehr von Proporzelementen geprägt wird. Drei Viertel der Abgeordneten werden in Einerwahlkreisen nach relativer Mehrheit gewählt, ein Viertel nach Proporz, der auf Landesebene berechnet wird. Diese Proporzmandate werden kompensatorisch vergeben, d. h. die Stimmen der Parteien, auf die bereits Mandate in den Einerwahlkreisen entfallen sind, werden in der proportionalen Verteilung der Proporzmandate auf regionaler Wahlkreisverbandsebene nicht mehr berücksichtigt. Es findet also ein proportionaler Mandatsausgleich statt, der nur partiell (*scorporo parziale*) durchgeführt wird, denn es werden der im Wahlkreis siegreichen Partei nicht alle auf ihre Kandidatinnen und Kandidaten abgegebenen Stimmen von den Proportionalstimmen (Wählerinnen und Wähler haben jeweils zwei Stimmen) abgezogen, sondern nur die Zahl der auf die zweitstärkste Kandidatin bzw. den zweitstärksten Kandidaten entfallenen Stimmen plus eins. Neben diesen mechanischen Proporzeffekt tritt ein wahlstrategischer, der durch die Zulassung von Listenverbindungen ermöglicht wird. Die Parteien unterlaufen durch Wahlbündnisse den mehrheitsbildenden Effekt der Mehrheitswahl. Da im Wahlkreis stets nur eine Partei eines Bündnisses eine Kandidatin oder einen Kandidaten nominiert und auch die kleinsten Bündnisparteien Wahlkreise zugewiesen erhalten, überleben sie parlamentarisch mit Hilfe der Stimmen aller im Wahlbündnis vereinigten Parteien.

Verringerung der Parteienfragmentierung, Schaffung stabiler Regierungsmehrheiten, Alternieren in der Regierungsausübung und Abbau der *partitocrazia* waren die Ziele der Reform. Sie machten sich weniger an abstrakten allgemeinen Funktionsanforderungen fest, sondern galten der Überwindung jener Phänomene, welche das italienische politische System seit Jahrzehnten kennzeichneten. Die Wahlergebnisse wiesen jedoch entgegen den mit dem Wahlsystem (als Mehrheitswahl) gehegten Erwartungen einen relativ hohen Grad proportio-

nalener Entsprechung von Stimmen und Mandaten auf. Auch blieb die erhoffte Konzentration im Parteiensystem aus, so dass zumindest zunächst auch das Ziel stabiler Regierungsmehrheiten verfehlt wurde. Von den Zielsetzungen wurde allein das Alternieren in der Regierungsausübung erreicht, freilich weniger in Auswirkung des Wahlsystems, sondern aufgrund bipolarer Entwicklungstendenzen im Parteiensystem als Folge des Wandels der kommunistischen PCI zur sozialdemokratischen PDS. Hingegen gelang die Stärkung der Persönlichkeit der Politikerin bzw. des Politikers gegenüber der Partei (der *partitocrazia*) nicht. Insgesamt fielen die Ergebnisse der Wahlreform mager aus. Die Reform der Reform bzw. die Einführung eines stärker mehrheitsbildenden Wahlsystems wurde zur Parole, sodass Italien nach wie vor zu den Ländern zählt, in denen die Reform des Wahlsystems die Gemüter erhitzt. Kritik wird vor allem an den Proporzmandaten geübt, obwohl die Praxis der Wahlbündnisse den deutlich stärkeren Fragmentierungseffekt zeitigt, also bei den nach Mehrheitswahl vergebenen Mandaten der Konzentrationseffekt des Systems unterlaufen wird. Es wird diskutiert, die Proporzmandate zu streichen und zu einem Mehrheitswahlsystem überzugehen. Eine der genannten Optionen ist die absolute Mehrheitswahl; sie wird besonders intensiv von Giovanni Sartori (1994, 74ff.) vertreten.

Grundlegende Wahlreformen werden auch in anderen Industrieländern angepeilt. In den beiden Fällen, in denen konsensorientierte konkrete Vorschläge erarbeitet wurden, in Großbritannien und Portugal, war die Zielvorstellung ebenfalls ein kombiniertes Wahlsystem. In der gegenwärtigen Reformdebatte in Kanada gilt die personalisierte Verhältniswahl als Modell.

5.2. Mittel- und Osteuropa

Für Mittel- und Osteuropa haben wir im Grunde zwei Phasen von Reformprozessen zu unterscheiden: Eine erste Phase, die mit dem politischen Transitionsprozess identisch ist, ist gekennzeichnet durch die Ablösung nicht-kom-

petitiver Wahlen durch kompetitive Wahlen. Mit Mirjana Kasapovic habe ich zeigen können (Nohlen/Kasapovic 1996), dass die Entscheidung über das Wahlsystem eng mit dem Typ des Systemwechsels (*transformation, transplacement, replacement*; s. Huntington 1991) in Verbindung gestanden hat. Im Falle von *transformation*-Übergängen behaupteten die bisherigen kommunistischen Machthaber zu Beginn der Transition im Wesentlichen ihre Position. Das bisherige Wahlsystem, die absolute Mehrheitswahl, wurde aufrechterhalten. Bei den *transplacement*-Übergängen, in denen die regierenden Kommunisten mit einer relativ starken Regimeopposition konfrontiert waren, wurde die Transition ausgehandelt. Dies zeigte sich idealtypischer Weise in der Institutionalisierung der Runden Tische. Es wurden vorzugsweise kombinierte Wahlsysteme mit starker Verhältniswahl tendenz eingeführt. Im Falle von *replacement*-Übergängen, bei denen die regimeoppositionellen Gruppierungen politisch dominierten, präferierten diese Gruppen aus demokratietheoretischen Gründen die Verhältniswahl ebenso wie die Kommunisten, die in einem Wahlsystem dieses Grundtyps ihre einzige Chance sahen, bei freien Wahlen überhaupt Parlamentssitze erringen zu können. Verhältniswahl in Wahlkreisen war die allseits bevorzugte Option (zur Genesis der Wahlsysteme s. auch Krohn 2003).

Generell konnte ein Trend weg von der absoluten Mehrheitswahl hin zu Verhältniswahlsystemen oder kombinierten Wahlsystemen beobachtet werden. Des Weiteren fiel auf, dass die Verhältniswahlsysteme typologisch betrachtet relativ uniform sind. Gegenwärtig gibt es in der Tat keine reine Verhältniswahl, kein *single transferable vote*, keine personalisierte Verhältniswahl nach deutschem Muster, keine relative Mehrheitswahl. Es fand also kein Transfer von Wahlsystemen statt, obwohl westliche Beraterinnen und Berater in den Reformprozessen eine beachtliche Rolle spielten. Von den genannten Wahlsystemtypen wurde nur das *single transferable vote system* in den Vorgründungswahlen in Estland angewandt. Auch wenn die Mannigfaltigkeit im Detail groß ist, so teilen die Verhältniswahlsysteme doch einige gemeinsa-

me Merkmale. Der Grundtyp ist Verhältniswahl in Wahlkreisen, d. h. in mittleren bis großen Mehrpersonenwahlkreisen, bei nur wenigen abweichenden Fällen. Auffällige Übereinstimmung besteht weiterhin in zwei technischen Elementen:

(1) Fast überall wurde die Verrechnung der Stimmen auf Wahlkreisebene so gestaltet, dass Restmandate übrig bleiben, die dann auf nationaler Ebene vergeben werden. Auf diese Weise wurde eine nationale Liste etabliert, die es den Parteien gestattet, ihre nationalen Führungen dem Wählervotum auf Wahlkreisebene zu entziehen und im Falle der lose gebundenen Liste, die relativ häufig praktiziert wird, nicht zu gefährden. Die Zahl der Mandate der starren nationalen Liste ist flexibel und abhängig vom Wahlergebnis in den Wahlkreisen, d. h. der dort nicht vergebenen Mandate. Nur in Polen wurde die Mandatszahl der nationalen Liste mit 69 gesetzlich fixiert.

(2) Überall wurde eine Sperrklausel eingeführt, freilich in unterschiedlicher Höhe, von 2,5% bis 5% variierend. Damit wurde der natürlichen Hürde misstraut, welche die Wahlkreise bilden, deren Größe im Mittelwert zwischen 2,3 und 15 Mandaten schwankt, insgesamt für Mittel- und Osteuropa aber als moderat bezeichnet werden muss. Die Erfahrungen in Polen 1991 besagten, dass bei extremer Parteienzersplitterung die Wahlkreise als Hürden versagen und eine Sperrklausel nur für die Beteiligung an der nationalen Liste nicht ausreicht, um die Realimentation der Fragmentierung des Parteiensystems durch die Verhältniswahl zu unterbinden. Insofern war die Reform in Polen von 1993 nur konsequent, auch für die Wahlkreismandate eine Sperrklausel einzuführen, ebenso wie es konsequent war, durch Staffelung der Höhe der Sperrklausel nach Parteien und Wahlbündnissen den Versuch zu bannen, die Sperrklausel zu unterlaufen. Diese Differenzierung der Sperrklausel (also höhere Sperrklauseln für Wahlbündnisse als für Parteien) ist als osteuropäische Innovation hervorzuheben.

Für die Wahlsystemforschung war interessant, dass die kombinierten Wahlsysteme, insbesondere die segmentierten Systeme (Grabensysteme), die Möglichkeit eröffneten,

nach den Auswirkungen ihrer grundlegenden Bestandteile, nämlich der Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen und der Verhältniswahl in Mehrpersonenwahlkreisen, bei ein und derselben Wahl zu fragen. Das Ergebnis bestätigt die Fragwürdigkeit des *conventional wisdom* und hat große Bedeutung für das *institutional design*: Nicht in einem einzigen Fall gelangten über Verhältniswahl mehr Parteien ins Parlament als über Mehrheitswahl. Es hat sich gezeigt, dass die Auswirkungen der beiden Segmente des Grabensystems derart von der Struktur des Parteiensystems, vom Grad der Strukturiertheit der Parteien, von der Wahlgeographie und vom Wählerverhalten abhängt, dass Ergebnisse zustande kommen können, die den allgemeinen Vorstellungen über die Auswirkungen von Mehrheitswahl und Verhältniswahl vollends zuwiderlaufen.

Für die zweite Phase gelten, wie Florian Grotz (2005) betont, die Transitionsbedingungen nicht mehr. In fast allen Ländern stehen Wahlreformen auf der Tagesordnung, wobei Machtinteressen höher zu rangieren scheinen als funktionale Gesichtspunkte. Es ist jedoch zu vermerken, dass grundlegende Reformen bislang nirgends verabschiedet werden konnten, weder in Russland, wo das segmentierte Wahlsystem unter Jelzin in Richtung Mehrheitswahl, unter Putin in Richtung Verhältniswahl verändert werden sollte, noch in Ungarn, wo die relative Mehrheitswahl als Alternative eingebracht wurde, noch in Tschechien, wo die Initiative einem stärker mehrheitsbildenden Wahlsystem galt (s. Ziemer 2003).

5.3. Lateinamerika

In Lateinamerika können wir breitflächig Entwicklungen in den Wahlsystemen zur Wahl des Präsidenten und des Parlaments beobachten. Schauen wir zunächst auf die Wahl des Abgeordnetenhauses, so wurde in der Region fast überall Verhältniswahl angewandt, in Uruguay die reine Verhältniswahl, meistens Verhältniswahl in Mehrpersonenwahlkreisen (zu Details s. Nohlen 2005). Von diesem in der Region traditionellen Wahlsystemtyp sind in den

1990er Jahren verschiedene Länder abgewichen. Es sind dies zunächst Bolivien und Venezuela, welche sich für die personalisierte Verhältniswahl entschieden, eingebaut in die bestehende Wahlkreiseinteilung, die nach wie vor den Grad der Proportionalität der Wahlergebnisse mitbestimmt. Sodann in Chile, wo noch unter dem Militärregime das Zweierwahlkreissystem (*sistema binominal*) eingeführt wurde, und schließlich in Ecuador, wo mit der Reform von 1998 nach Mehrheitswahl mit multipler Stimmgebung in Mehrpersonenwahlkreisen gewählt wird. Jede Wählerin und jeder Wähler hat so viele Stimmen, wie Abgeordnete im Wahlkreis zu wählen sind. Mexiko, das einzige lateinamerikanische Land, das den früheren Wechsel von der relativen Mehrheitswahl zur Verhältniswahl nicht mitgemacht hatte, ging seit Ende der 1970er Jahre langsam mittels steter Wahlreformen zu einem segmentierten Wahlsystem über.

Nimmt man zu diesen Wechseln im Wahlsystemtypus die vielen kleinen Reformen in den etablierten Wahlsystemen hinzu, so lässt sich mit Blick auf die Funktionskriterien feststellen, dass mit der Ausnahme von Chile allenthalben die Repräsentationsfunktion und vor allem die Partizipationsfunktion gestärkt wurde, ganz entsprechend den Akzenten, die im lateinamerikanischen politischen Diskurs seit der Transition gesetzt wurden (s. Lauga 1999). Der Konzentrationsfunktion wurde die geringste Aufmerksamkeit geschenkt. So haben die Wahlreformen in etlichen Ländern die politische Instabilität stabilisiert. Dies wird inzwischen im Rahmen der Regierbarkeitsdebatte problematisiert (s. Payne et al. 2002). In Kolumbien und Ecuador beispielsweise sind Reformen gefragt, die der „chaotischen Repräsentation“ (Pachano 1998), der Zersplitterung der Parteien, die sich hier in innerparteilicher, dort in parteipolitischer Fragmentierung niederschlagen, entgegenwirken.

Ausnahmen bilden die neuen Wahlsysteme Chiles und Mexikos, wobei Chile die Verhältniswahl in Mehrpersonenwahlkreisen, Mexiko die relative Mehrheitswahl hinter sich ließ. Chiles politische Stabilität, die ihr Pendant in der Stabilität seiner Parteien findet, wirkt anziehend

und verweist auf die institutionellen Gestaltungsmöglichkeiten politischer Akteure, auch wenn das binominale Wahlsystem selbst andernorts kaum nachgefragt wird. Dieses System vereint die Einzelstimmgebung (Partizipation) mit der Konzentration der Stimmen auf zwei Parteienbündnisse und eine gegenwärtig recht beachtliche Proportionalität von Stimmen und Mandaten (Repräsentation), im Gegensatz zu den Erwartungen bzw. Befürchtungen, welche die demokratische Opposition zunächst gegen das neue Wahlsystem Sturm laufen ließ. Die Partizipation findet jedoch ihre Grenze an der im Elitenkartell vereinbarten Aufteilung von nur zwei Kandidatinnen / Kandidaten pro Bündnis in den Wahlkreisen unter die in ihnen vertretenen Parteien. Der folglich geringe Einfluss der Wählerinnen und Wähler, ja der Zwang, Kandidatinnen bzw. Kandidaten einer anderen Partei wählen zu müssen, um dem Block zum Sieg zu verhelfen, führen jedoch zur Entfremdung der Wählerinnen und Wähler von der Politik (detailliert dazu Nohlen 2004a, 317ff.). Im ständigen Rhythmus wird die Reformdebatte neu belebt (s. Fernández 2002), doch hat der Einbau einer nationalen Liste, der vernünftigs-te Vorschlag, bislang keinen Konsens zwischen Regierung und Opposition gefunden.

In Mexiko hat der Wechsel zum segmentierten System wesentlich zur Transition beigetragen. Orientiert am falsch verstandenen deutschen Wahlsystem, wurden in den 1970er Jahren Zusatzlisten nach Verhältniswahl eingeführt, um der Opposition eine Repräsentation zu ermöglichen, die über die bis dato gewährten fixen Minderheitsmandate hinausging. Wenngleich der Anteil der 1977 eingeführten Proporzmandate in den 1980er Jahren von 100 (von insgesamt 400) auf 200 (von insgesamt 500) erhöht wurde, blieb der Konzentrationseffekt des Wahlsystems erhalten. Im Zuge der Öffnung des politischen Systems, der Reform der Wahlorganisation, die faire Wahlen durchzuführen ermöglicht, vereinbarten die PRI-Regierung und die Oppositionsparteien in der Reform von 1996 (s. González Roura et al. 1997), den mechanischen Mehrheitseffekt des Wahlsystems sogar auf acht Prozentpunkte zu begrenzen. Nur wenn die Mehrheitspartei mehr als 42% der Stimmen

erreicht, behält sie, wenn der Disproportioneffekt so groß sein sollte, die absolute Mehrheit der Mandate. Auch in Mexiko bleibt die Wahlsystemfrage virulent (zu Einzelheiten s. Nohlen 2004a, 321ff.).

Betrachten wir nun die Entwicklung der Wahlsysteme zur Wahl des Präsidenten, die in Lateinamerika als Folge des dort bestehenden Präsidentialismus die gleiche Aufmerksamkeit erheischen. Sie bestimmen nicht nur den Ausgang der Präsidentschaftswahlen mit. Vielmehr beeinflussen sie auch die Ergebnisse der Parlamentswahlen und wirken auf die Struktur der Parteiensysteme ein. Das hängt wesentlich vom Simultanitätsgrad von Präsidentschafts- und Parlamentswahlen ab. Dieser lässt sich danach differenzieren, ob beide Wahlen am gleichen Tag stattfinden, ob zudem für beide Wahlen nur ein Stimmzettel zur Verfügung steht, und ob schließlich sogar beide Organe mit einer einzigen Stimme bestellt werden. Je höher der Simultanitätsgrad, desto stärker der Einfluss der Präsidentschaftswahlen auf die Parlamentswahlen und desto bedeutender das präsidentiale Wahlsystem für das Parteiensystem.

In der gegenwärtigen Debatte über Präsidentschaftswahlsysteme wird problematisiert, dass bei relativer Mehrheitswahl die siegreiche Kandidatin bzw. der siegreiche Kandidat möglicherweise nur über eine niedrige Zustimmung und deshalb über eine nur schmale Legitimationsgrundlage verfügt. Bei absoluter Mehrheitswahl ist die breite Zustimmung auf jeden Fall gesichert, wenn nicht im ersten Wahlgang, dann in der Stichwahl. Der Haken bei der absoluten Mehrheitswahl ist allerdings, dass sie im ersten Wahlgang die Dispersion der Wählerstimmen fördert, was sich negativ auf das Parteiensystem auswirkt. Es bewerben sich nämlich bei absoluter Mehrheitswahl in der Regel viel mehr Kandidatinnen und Kandidaten, als Aussicht auf den Erfolg haben, die Präsidentschaftswahlen zu gewinnen. Die Parteien schielen dabei auf den Effekt, den die Kandidatur einer eigenen Präsidentschaftskandidatin bzw. eines eigenen Präsidentschaftskandidaten für die Wahlchancen der Parteiliste bei den Parlamentswahlen hat. So steht denn in der Debatte um die Präsidentschaftswahlsysteme mehr Legitimität

bei größerer Fragmentierung gegen geringere Zustimmungsraten bei höherer Konzentration. Aus diesem Dilemma führt eine Reform heraus, die vorsieht, dass eine Kandidatin bzw. ein Kandidat bei relativer Mehrheitswahl ein bestimmtes Stimmenquorum erreichen und gegebenenfalls auch einen bestimmten Abstand zu der zweitstärksten Kandidatin bzw. dem zweitstärksten Kandidaten aufweisen muss, um gewählt zu sein, andernfalls ein zweiter Wahlgang stattfindet. Dieses Wahlsystem hat den Vorteil, zur Stimmenkonzentration bereits im ersten Wahlgang anzuregen. Ein zweiter Wahlgang kommt nur zum Zuge, wenn der Konzentrations-effekt nicht ausreicht. So ist eine hohe Zustimmungsraten für die gewählte Präsidentin bzw. den gewählten Präsidenten gesichert, ohne dass mit ihr ein verstärkter Fragmentierungseffekt verbunden ist. Schaut man nun auf die Entwicklung der Wahlsysteme zum Präsidentenamt in Lateinamerika seit der Transition, so kann man einen Trend von der relativen Mehrheitswahl zur absoluten Mehrheitswahl und zur relativen Mehrheitswahl mit Quorum feststellen (zu Einzelheiten s. Nohlen 2005, Bd. 1, 38ff., Bd. 2, 25ff.).

5.4. Afrika

Für das subsaharische Afrika lässt sich keine Tendenz in der Wahlsystementwicklung ausmachen, es sei denn die, dass sich wenig wandelt. Es sind auch kaum Regelmäßigkeiten in den Auswirkungen von Wahlsystemen zu entdecken (zu Einzelheiten s. Nohlen et al. 1999). Der auch in Institutionenfragen vernachlässigte Kontinent ist jedoch für die allgemeine Wahlsystemforschung von großem Nutzen, weil in der Konfrontation von Wahlsystemtypen mit derart heterogenen Kontexten aufgezeigt werden kann, dass die Regelmäßigkeiten in den Auswirkungen von Wahlsystemen, die wir in anderen Weltregionen beobachten, in gewissem Maße der relativ ausgeprägten Kontexthomogenität geschuldet sind. Für Afrika ergibt sich, dass angesichts der grundlegenden Hindernisse, die der Einführung und Konsolidierung der Demokratie dort entgegenstehen, die

Funktionsanforderungen an die Wahlsysteme anders zu gewichten sind. Angesichts der ethnisch zerklüfteten Gesellschaften und der Politisierung der ethnischen Unterschiede ist normativ betrachtet der Repräsentation des ethnischen Kaleidoskops, das in hohem Maße prägend ist für den politischen Pluralismus, sowie der Beteiligung an der politischen Entscheidungsfällung seiner Akteure Priorität einzuräumen. Demnach sollten in Afrika eher Wahlsysteme gefragt sein, welche die Repräsentationsfunktion betonen, als solche, welche der Mehrheitsidee huldigen. Entgegen diesen Einsichten wurden fast allen subsaharischen Ländern Afrikas von den Kolonialmächten Mehrheitswahlsysteme hinterlassen. Es wäre allerdings vollkommen verfehlt, in dieser Entscheidung die Wurzel des afrikanischen Demokratieproblems zu erblicken (s. Hartmann 1999; Basedau 2003a).

Shaheen Mozaffar (1995, 54) hat jedoch die Bedeutung institutioneller Arrangements hervorgehoben: „The form, intensity, and outcome of ethnic politics have varied with variations in the institutional configurations in these countries.“ Und Donald L. Horowitz (1991, 163) hat, explizit bezogen auf Schwarzafrika, das Wahlsystem als „the most powerful lever of constitutional engineering for accommodation and harmony in severely divided societies“ betont. Bemerkenswert ist, dass in Namibia und in der Republik Südafrika im Zuge der Transition zur Demokratie Verhältniswahlsysteme eingeführt wurden, allerdings unter Bedingungen jeweils (nach Sartori 1976) hegemonialer Parteiensysteme. Mehrheitswahlsysteme hätten praktisch oppositionslose Parlamente hervorgebracht. Die intensive Wahlsystemdebatte in der Republik Südafrika (s. Krennerich/de Ville 1997) signalisiert, dass dem institutionellen Faktor dort hohe Bedeutung beigemessen wurde.

Bemerkenswert für Afrika ist die starke Ausdifferenzierung der Wahlsystemtypen. Die relative Mehrheitswahl wird beispielsweise neben ihrer klassischen Form (in Einerwahlkreisen) auch in Mehrpersonenwahlkreisen angewandt, wobei in diesen entweder nach Mehrheit (Blocksystem, d. h. alle Mandate eines Wahlkreises fallen an die stimmstärkste Partei)

oder nach Proporz entschieden wird. Manchmal hat die Wählerin bzw. der Wähler nur eine Stimme (so im Blocksystem), manchmal so viele, wie Abgeordnete zu wählen sind. Fast drei Viertel der Wahlsysteme Afrikas lassen sich der Mehrheitswahl zurechnen. Damit weicht dieser Kontinent weit von den Optionen in den westlichen Industriestaaten, in Osteuropa und in Lateinamerika ab. Die Verhältniswahlsysteme Afrikas gliedern sich auf in reine Verhältniswahl und Verhältniswahl in Wahlkreisen, wobei nationale Zusatzlisten keine Seltenheit mehr sind. So wurde beispielsweise 2002 in Lesotho der relativen Mehrheitswahl (80 Mandate) eine nationale Liste nach Verhältniswahl (40 Mandate) beigegeben und damit die Entwicklung zu einem kombinierten Wahlsystem eröffnet, die in Senegal vollends zugunsten eines segmentierten Wahlsystems vollzogen wurde.

Was nun die Funktionserfüllung der Wahlsysteme in Afrika anbelangt, so zeigt ein Blick auf die Wahlergebnisse in den 1990er Jahren, dass südlich der Sahara nicht die Konzentration, sondern übergroße Mehrheiten für die siegreiche Partei das Problem sind, wobei die asymmetrische Struktur des Parteienwettbewerbs vielfach auf ethnische Gegebenheiten und/oder auf systematische Behinderung der politischen Opposition gegründet ist. Matthias Basedau (2003b, 323f.) hat des Weiteren herausgefunden, dass die theoretisch erwarteten Effekte der Wahlsystemtypen auf Fragmentierungs- und Polarisierungsgrad der Parteiensysteme nicht ohne weiteres empirisch eintreffen. Im Resümee zu Afrika südlich der Sahara ergibt sich, dass die Wahlsystementwicklung aufgrund der angedeuteten Heterogenitäten kaum mit Hilfe allgemeiner Funktionserwartungen an Wahlsysteme zu erfassen ist und die abwägende Betrachtung des Einzelfalls erfordert.

5.5. Asien

Für einen qualitativ-vergleichenden Überblick über die Entwicklung der Wahlsysteme in Asien ist zu beachten, dass dieser Kontinent weit weniger von der dritten Demokratisierungswelle ergriffen wurde als die zuvor behandelten Re-

gionen. Zudem gibt es einerseits gestandene Demokratien wie Indien, Israel und Japan, die seit Ende der 1940er Jahre kontinuierlich kompetitive Wahlen durchführen, andererseits im Nahen Osten und in Südostasien nach wie vor zahlreiche autoritäre Regime, in denen die nationalen Parlamente zwar direkt gewählt werden, die entsprechenden Wahlen jedoch nur semi-kompetitiven bzw. nicht-kompetitiven Charakter tragen. In den betreffenden Staaten (Iran, Irak, Syrien, Nordkorea, Laos, Vietnam) kann der Form der (Mehrheits-)Wahlsysteme daher nur eine marginale Bedeutung zugeschrieben werden.

Ähnlich wie in Afrika überwiegen in Asien eindeutig Mehrheitswahlsysteme. Gleichwohl lassen sich hinsichtlich der gegenwärtigen Verteilung der Wahlsystemtypen gewisse regionale Muster erkennen. In den ehemals britischen Kolonialgebieten Südasiens überwiegt die relative Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen, die seit der Unabhängigkeit der betreffenden Staaten (Indien, Nepal, Pakistan, Bangladesch) unverändert fortbesteht. Die wichtigste Ausnahme in diesem Zusammenhang bildet Sri Lanka, das in den 1980er Jahren die Mehrheitswahl britischen Typs durch ein Verhältniswahlsystem ersetzte. In den jungen Demokratien Südasiens dagegen spiegelt sich der gegenwärtig weltweit zu beobachtende Trend wieder, kombinierte Wahlsysteme einzuführen. Südkorea, die Philippinen und Taiwan sind in den 1990er Jahren von ihren traditionellen Mehrheitswahlsystemen zu segmentierten Wahlsystemen übergegangen. Thailand, wo seit 1932 die relative Mehrheitswahl in Mehrpersonenwahlkreisen galt, hat erstmals im Jahre 2000 nach einem solchen Wahlsystem gewählt.

Was die asiatischen Nachfolgestaaten der Sowjetunion anbelangt, so blieben die fünf zentralasiatischen Republiken, in denen sich nach dem Zerfall der UdSSR (mehr oder minder starke) autoritäre Regime etablierten (Kasachstan, Kirgisien, Tadschikistan, Turkmenistan, Usbekistan), bei der absoluten Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen. Die drei kaukasischen Staaten hingegen, deren politische Systeme (begrenzt) pluralistisch sind (Armenien, Aserbaidshan, Georgien), ersetzten die absolute

Mehrheitswahl bereits Mitte der 1990er Jahre durch segmentierte Wahlsysteme.

Wo in Asien in einigen soziostrukturell heterogenen Staaten die relative Mehrheitswahl aufrechterhalten blieb, ist zu berücksichtigen, dass der Stimmenverrechnung häufig eine feststehende Kontingentierung von Mandaten in der Absicht „vorgeschaltet“ wurde, die jeweiligen gesellschaftlichen Gruppen auf jeden Fall adäquat repräsentiert zu sehen. Dies gilt etwa für den Libanon, wo den einzelnen konfessionellen Gruppen ein proportionaler Anteil an den Parlamentsmandaten garantiert ist. Dass die Wählerinnen und Wähler durch den Entscheidungsmodus (Mehrheitswahl mit Mehrfachstimmgebung) gezwungen sind, auch Bewerberinnen oder Bewerber der jeweils anderen Konfessionen zu wählen, führt dazu, dass eher gemäßigte Kandidatinnen und Kandidaten ins Parlament einziehen (Nohlen 1978, 351ff.).

Die Wahlsystementwicklung in Asien ist demnach sehr heterogen (s. auch Nohlen et al. 2001). Man kann jedoch subregionale Muster ausmachen. Wo sich Wechsel in den Wahlsystemen ergeben, ist eine Tendenz zu kombinierten Typen zu erkennen.

6. Resumée

In der Wahlsystementwicklung lässt sich weltweit ein gewisser Trend zu kombinierten Wahlsystemen feststellen. Er ist nach Regionen unterschiedlich ausgeprägt, am stärksten dort, wo aufgrund des politischen Umbruchs neue Wahlsysteme einzurichten waren, am schwächsten dort, wo Regime noch kaum als pluralistisch und Wahlen noch kaum als kompetitiv anzusehen sind, also dort, wo die Frage nach der Demokratie sich auf ihre Abwesenheit reduziert. In diesem Kontext haben Wahlsysteme ohnehin eine geringe Bedeutung (s. Dahl 1996). Bemerkenswert hingegen ist, dass sich kombinierte Wahlsysteme auch in gestandenen Demokratien zunehmender Beliebtheit erfreuen, belegt durch einige entsprechende Wahlreformen und durch die Reformvorstellungen, die den Reforminitiativen allenthalben zugrunde liegen. Wenn es nicht direkt Modelle kombinierter

Wahlsysteme sind, an denen sich diese Initiativen orientieren, so sind es bestimmte Funktionserwartungen, denen die kombinierten Wahlsysteme besser als die klassischen Wahlsysteme entsprechen können. Diese kombinierten Wahlsysteme ermöglichen des Weiteren ein spezifisches Design entsprechend den jeweiligen Kontextbedingungen, insbesondere jenen politischer Natur. Sie gestatten Kompromisse.

ANMERKUNGEN

- 1 Die berühmten „soziologischen Gesetze“ Duvergers (1959, 219) besagen in Kurzform, dass die relative Mehrheitswahl zu einem Zweiparteiensystem (mit sich in der Regierungsausübung abwechselnden großen Parteien), die Verhältniswahl zu einem Vielparteiensystem (mit starren und stabilen Parteien) führt. Freilich betonte Duverger an gleicher Stelle, dass er den Einfluss des Wahlsystems nicht für größer halte als den anderer Faktoren und dass „das Wahlverfahren nie die eigentliche Ursache“ der Struktur von Parteiensystemen sei, sondern „nationale Besonderheiten“. Mit seinem Namen blieben jedoch die Aussagen deterministischen Charakters verbunden. Deren Relativierung wurde erst in den 1980er Jahren von Duverger (1986) selbst in Erinnerung gerufen. Zur wissenschaftlichen Debatte zu gesetzmäßigen Aussagen über die Wirkung von Wahlsystemen siehe Rae (1967), Sartori (1994) und Nohlen (2004a).
- 2 Segmentierte Wahlsysteme werden auch (in Deutschland) Grabensysteme und (in Japan) Parallelsysteme genannt. Sie zeichnen sich dadurch aus, dass ein Teil der Mandate nach Mehrheitswahl, der andere nach Verhältniswahl vergeben wird. Bei personalisierter Verhältniswahl bestimmt fast ausschließlich das Prinzip der Verhältniswahl die parteipolitische Zusammensetzung des Parlaments. Kompensatorische Verhältniswahl lindert die u. a. durch die Anwendung der Entscheidungsregel Mehrheitswahl verursachten Disproportionen im Verhältnis von Stimmen und Mandaten durch die Vergabe von Ausgleichsmandaten.
- 3 Als beispielhaft kann auch der Entwurf und Vorschlag von Klaus Poier (2001) gelten, in Österreich ein „minderheitsfreundliches Mehrheitswahlrecht“ einzuführen.
- 4 Es ist nicht die Absicht dieses Beitrags, einen Überblick über die gegenwärtig gültigen Wahlsysteme in allen Ländern der Welt zu geben. Ein solcher, tabellarisch unterlegter Überblick kann den Einleitungsbeiträgen zu den folgenden, vom Verfasser herausgegebenen bzw. mit herausgegebenen Werken zu den Wahlen in Afrika, Amerika und Asien entnommen werden (Nohlen et al. 1999 und 2001).

sowie Nohlen 2005; s. auch den Überblick von Nohlen et al. 2000). Die Auswahl der Regionen, der Subregionen sowie einzelner Länder geschieht vielmehr nach dem Gesichtspunkt, Trends in der Wahlsystementwicklung markieren zu können, sowohl hinsichtlich faktischer Reformen als auch hinsichtlich beobachtbarer Reforminitiativen und fruchtbarer wissenschaftlicher Debatten.

LITERATURVERZEICHNIS

- Basedau*, Matthias (2003a). Erfolgsbedingungen von Demokratie im subsaharischen Afrika, Opladen.
- Basedau*, Matthias (2003b). Zum Zusammenhang von Wahlsystem, Parteiensystem und Demokratiestabilität in Afrika. Kritische Anmerkungen zum Potenzial von Electoral Engineering, in: *Afrika Spektrum*, 37 (3), 311–333.
- Dahl*, Robert A. (1996). Thinking about Democratic Constitutions. Conclusions from Democratic Experience, in: *Jan Shapiro/Russel Hardin* (Hg.): *Political Order*, New York, 175–206.
- Duverger*, Maurice (1959). Die politischen Parteien, Tübingen.
- Duverger*, Maurice (1986). Duverger's Law. Forty Years Later, in: *Bernard Grofman/Arend Lijphart* (Hg.): *Electoral Laws and their Political Consequences*, New York, 69–84.
- Fernández*, Mario (2002). El sistema electoral chileno. Dilucidando equívocos y adaptando fórmulas, in: *Agustín Squella/Osvaldo Sunkel* (Hg.): *Democratizar la democracia. Reformas pendientes*, Santiago, 105–119.
- González Roura*, Fernando/Dieter Nohlen/Daniel Zovatto (1997). Análisis del sistema electoral mexicano, Ciudad de México.
- Grotz*, Florian (2000). Politische Institutionen und post-sozialistische Parteiensysteme in Ostmitteleuropa. Polen, Ungarn, Tschechien und Slowakei im Vergleich, Opladen.
- Grotz*, Florian (2005). Die Entwicklung kompetitiver Wahlsysteme in Mittel- und Osteuropa, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 34 (1), 23–38.
- Hartmann*, Christof (1999). Externe Faktoren im Demokratisierungsprozeß, Opladen.
- Huntington*, Samuel P. (1991). *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, London.
- Horowitz*, D. L. (1991). *A Democratic South Africa? Constitutional Engineering in a Divided Society*, Berkeley/California.
- Independent Commission on the Voting System* (1998). Report of the Independent Commission on the Voting System (Jenkins Report), London.
- International IDEA* (Hg.) (1997). *The International IDEA Handbook of Electoral Design*, Stockholm.
- Klein*, Axel (1998). Das Wahlsystem als Reformobjekt. Eine Untersuchung zu Entstehung und Auswirkung politischer Erneuerungsversuche am Beispiel Japans, Bonn.
- Krennerich*, Michael/Jacques De Ville (1997). A Systematic View on the Electoral Reform Debate in South Africa, in: *Verfassung und Recht in Übersee*, 30 (1), 26–41.
- Krennerich*, Michael/Martin Lauga (1998). Diseño versus política. Observaciones sobre el debate internacional y las reformas de los sistemas electorales, in: *Dieter Nohlen/Mario Fernández* (Hg.): *El presidencialismo renovado*, Caracas, 69–82.
- Krohn*, Tobias (2003). Die Genese von Wahlsystemen in Transitionsprozessen, Opladen.
- Lauga*, Martin (1999). Demokratietheorie in Lateinamerika. Die Debatte in den Sozialwissenschaften, Opladen.
- Lijphart*, Arend (1984). Trying to Have the Best of Both Worlds. Semi-Proportional and Mixed Systems, in: *Arend Lijphart/Bernhard Grofman* (Hg.): *Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*, New York et al., 207–213.
- Lijphart*, Arend (1985). The Field of Electoral Systems Research. A Critical Survey, in: *Electoral Studies*, 4 (1), 3–14.
- Lijphart*, Arend (1991). Constitutional Choices for New Democracies, in: *Journal of Democracy*, 2 (1), 72–84.
- Lijphart*, Arend (1994). *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945–1990*, Oxford.
- Lijphart*, Arend/Bernhard Grofman (Hg.) (1984). *Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*, New York et al.
- Lijphart*, Arend/Carlos Waisman (Hg.) (1996). *Institutional Design in New Democracies. Eastern Europe and Latin America*, Boulder/Oxford.
- Lösche*, Peter (2004). Do Electoral Systems Matter? Überlegungen am Beispiel Neuseelands, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 2, 340–358.
- Mozaffar*, Shaheen (1995). The Institutional Logic of Ethnic Politics, in: *Harvey Glickman* (Hg.): *Ethnic Conflict and Democratization in Africa*, Atlanta/Georgia, 33–69.
- Nohlen*, Dieter (1978). *Wahlsysteme der Welt*, München.
- Nohlen*, Dieter (1984). Changes and Choices in Electoral Systems, in: *Arend Lijphart/Bernhard Grofman* (Hg.): *Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*, New York, 217–224.
- Nohlen*, Dieter (2004a). *Sistemas electorales y partidos políticos*, 3. Auflage, Ciudad de México.
- Nohlen*, Dieter (2004b). *Wahlrecht und Parteiensystem. Zur Theorie der Wahlsysteme*, 4. Auflage, Opladen.
- Nohlen*, Dieter (Hg.) (2005). *Elections in the Americas*, 2 Bde., Oxford.
- Nohlen*, Dieter/Florian Grotz/Christof Hartmann (Hg.) (2001). *Elections in Asia and the Pacific*, 2 Bde., Oxford.
- Nohlen*, Dieter/Florian Grotz/Michael Krennerich/Bernhard Thibaut (2000). Electoral Systems in Independent Countries, in: *Richard Rose* (Hg.): *International Encyclopedia of Elections*, Washington, D. C., 353–378.

- Nohlen, Dieter/Mirjana Kasapovic (1996). Wahlsysteme und Systemwechsel in Osteuropa, Opladen.
- Nohlen, Dieter/Michael Krennerich/Bernhard Thibaut (Hg.) (1999). Elections in Africa, Oxford.
- Nohlen, Dieter/Sonia Picado/Daniel Zovatto (Hg.) (1998). Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina, Ciudad de México.
- Pachano, Simón (1998). La representación caótica. Análisis del sistema electoral ecuatoriano, Quito.
- Payne, J. Mark/Daniel Zovatto/Fernando Carillo Flores/Andrés Allamand Zavala (2002). Democracies in Development. Politics and Reform in Latin America, Washington, D. C.
- Poier, Klaus (2001). Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht, Wien.
- Rae, Douglas W. (1967). The Political Consequences of Electoral Laws, Boston.
- Report of the Royal Commission on the Electoral System (1986). Towards a Better Democracy, Wellington.
- Richter, Steffanie (1999). Modell Aotearoa. Der Prozess der Wahlsystemreform in Neuseeland, Glienicke u. a.
- Rokkan, Stein (2000). Staat, Nation und Demokratie in Europa. Die Theorie Stein Rokkans. Aus seinen gesammelten Werken rekonstruiert und eingeleitet von Peter Flora, Frankfurt a. M.
- Rose, Richard (Hg.) (2000). International Encyclopaedia of Elections, Washington D. C.
- Sartori, Giovanni (1976). Parties and Party Systems, Cambridge.
- Sartori, Giovanni (1994). Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes, Houndmills et al.
- Taagepera, Rein/Matthew S. Shugart (1989). Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems, New Haven/London.
- Ziemer, Klaus (Hg.) (2003). Wahlen in postsozialistischen Staaten, Opladen.

AUTOR

Dieter NOHLEN, seit 1974 Professor für Politische Wissenschaft an der Universität Heidelberg. Forschungsschwerpunkte: Entwicklungsprozesse in den Ländern der Dritten Welt, Wahlen, Wahlsysteme, Demokratisierung und Konsolidierung der Demokratie.

Kontakt: Institut für Politische Wissenschaft, Marstallstr. 6, D-69117 Heidelberg.

E-mail: dieter.nohlen@urz.uni-heidelberg.de.